



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-5786/11

Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Serra Grande. Inspeção de Obras Públicas, exercício de 2009. Irregularidade das despesas com a recuperação de estradas vicinais. Imputação de débito. Aplicação de multas. Comunicação ao CREA. Representação ao TCU, à Caixa Econômica Federal, ao Ministério das Cidades e à FUNASA. Recomendação.

ACÓRDÃO AC1-TC - 1120/12

RELATÓRIO:

Em atendimento à RN-TC-06/03, art. 2º, § 1º, a DIAFI deste Tribunal determinou a formalização do presente processo, referente à Inspeção de Obras Públicas realizadas pela Prefeitura Municipal de Serra Grande, no exercício de 2009, de responsabilidade do atual Prefeito, Sr. João Bosco Cavalcante.

Do exame da matéria, depreende-se que, após diligência no município, a DICOP emitiu Relatório, às fls. 221/227, datado de 28/06/11, identificando as obras inspecionadas e avaliadas, as quais somaram R\$ 307.957,51, correspondendo 95,20% do total pago pelo município com esse tipo de despesa no exercício de 2009. Descreveu ainda as irregularidades constatadas, inclusive pagamento de despesas indevidas no valor total de R\$ 215.908,02, conforme abaixo:

OBRA	R\$ PAGO
1. Pavimentação e Drenagem - Rua Francisco Vidal de Moura <u>Irregularidades:</u> – Ausência dos seguintes documentos: Licitação, Projeto, Contrato de Prestação de Serviço, Comprovações de Pagamento e Termo de Recebimento Definitivo.	62.121,92
2. Construção de 28 Unidades Habitacionais - Zona Rural <u>Irregularidades:</u> • Pagamento de despesas indevidas no valor de R\$ 88.598,02 ; • Ausência do Termo de Convênio.	118.525,59
3. Recuperação de Estradas Vicinais <u>Irregularidades:</u> • Pagamento de despesas indevidas no valor de R\$ 127.908,02 ; • Ausência dos seguintes documentos: Licitação, Projeto, Planilha de quantidades e preços, Comprovações de Pagamento, Boletim de Medição, ART e Termo de Recebimento Definitivo	127.310,00

De arremate, a Auditoria considerou prejudicada a avaliação das despesas com as obras em exame e sugeriu a citação do atual gestor, para tomar conhecimento das suas constatações.

Em atenção aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a citação do atual Prefeito, Srº João Bosco Cavalcante, em duas ocasiões, para apresentação de defesa. No entanto, o mesmo permaneceu silente.

Chamado aos autos, o Órgão Ministerial, através da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, emitiu quota, às fls. 238/239, pugnando pela assinatura de prazo ao Chefe do Executivo de Serra Grande, João Bosco Cavalcante, para colacionar e enviar a este Sinédrio documentação e justificativas relativas aos serviços e obras de engenharia empreendidas no exercício de 2009 que foram objeto de restrição pela DICOP no Relatório de fls. 221/227, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso VIII do artigo 56 da LOTC/PB e outras consequências.

Atendendo a sugestão do Ministério Público de Contas, os Membros da 1ª Câmara deste Tribunal, por unanimidade, decidiram, por intermédio da Resolução RC1 TC nº 0184/2011 (fls. 242/243), publicada no Diário Eletrônico em 24/11/2011, assinar prazo de 60 (sessenta) dias ao Sr. João Bosco Cavalcante para o encaminhamento da documentação ausente e/ou esclarecimentos necessários quanto às eivas detectadas no Relatório de Auditoria, às fls. 221/227, sob pena de multa e glosa das despesas não comprovadas.

Esgotado o lapso temporal aprazado, sem manifestação da parte interessada, o caderno processual seguiu novamente para o MPJTCE, que, mediante Cota (fls. 248/250), alvitrou da forma a seguir descrita, verbis:

“..., o Ministério Público de Contas junto a esta Corte pugna pela aplicação de multa prevista no inciso IV do artigo 56 da LOTCE/PB, e daquela prevista no artigo 55, irregularidade das despesas objeto de restrição pelo órgão técnico, c/c imputação do débito calculado pela DIAFI ao Sr. João Bosco Cavalcante, na qualidade de Prefeito Constitucional de Serra Grande responsável pelas obras e serviços de engenharia no Município ao longo de 2009, com representação ao Ministério Público Comum e ao TCU, à CGU e ao MPU/PR na Paraíba, constatada a presença de recursos federais, além de expressa recomendação ao responsável e Chefe do Poder Executivo de Serra Branca (sic) de não incorrer nas mesmas omissões, falhas e irregularidades aqui constatadas.”

O Relator agendou o processo para a presente sessão, com as intimações de praxe.

VOTO DO RELATOR:

Não se pode olvidar que prestar contas é dever de todo aquele que gere, administra ou arrecada recursos de terceiros. Tal obrigação há de ser realizada em sua completude, não se admitindo omissões, imprecisões e/ou erros que comprometam a sua análise, sob pena tê-la por inexistente, porquanto não atende aos fins a que se propõe.

Deixar de apresentar documentos legalmente exigidos e essenciais para o perfeito exame dos gastos públicos é falha deveras gravosa, a qual enseja a presunção, juris tantum, da irregularidade necessária à imputação do montante verificado ao agente público ordenador da despesa.

Nesse diapasão, transcrevo trecho do voto do Ministro Adylson Motta para a Decisão nº 225/2000 - 2ª Câmara do TCU (autos do TC - 929.531/1998-1):

"A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: 'Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova'. Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado."

Dito isso, é de bom alvitre sublinhar que, **em relação à recuperação de estradas vicinais** – mesmo regularmente citado em duas ocasiões, tendo, inclusive, assinado de próprio punho o aviso de recebimento, como também estabelecido prazo através de Resolução, para apresentação dos documentos vindicados, o Chefe do Poder Executivo do Município de Serra Grande, Sr. João Bosco Cavalcante, não demonstrou apetência, para se contrapor às conclusões do Órgão Técnico de Instrução.

Processo licitatório, projeto, planilhas de quantidades e preços, comprovantes de pagamento são alguns dos documentos reclamados pela Auditoria e não disponibilizados pela Pública Administração local. A execução efetiva de quaisquer obras ou serviços de engenharia merece atesto, do ponto de vista formal, com a apresentação de todos os comprovantes de sua realização e, sob a ótica material, com a verificação física da compatibilidade entre o realizado, quantitativa e qualitativamente e disposto no contrato e seus anexos (projeto e planilhas). As ausências adrede

mencionadas impossibilitam a localização espacial do objeto, o conhecimento do material utilizado e a área total reparada, e ainda os preços ajustados por unidade de serviço. Portanto, seja sob o aspecto material ou formal, a despesa em disceptação carece de elementos mínimos capazes de testemunhar a favor de sua realização, situação que dá azo à glosa integral e, via de regra, à condenação em débito do Gestor.

No que tange às outras obras analisadas - **Pavimentação e Drenagem - Rua Francisco Vidal de Moura e Construção de 28 Unidades Habitacionais - Zona Rural** – importante salientar que a primeira foi basicamente financiada com recursos do Convênio nº 0195400-45/2006 (Ministério das Cidades/CEF), cuja contrapartida municipal alcançou 3% do montante pactuado, e a segunda teve como fonte de custeio o Convênio nº 01368/2008 (MS/FUNASA), restando a Urbe contrapartida de 3,97% do valor do ajuste.

Este Tribunal, gradativamente, vem pacificando entendimento no sentido de se abster do julgamento de obras e serviços de engenharia em que os recursos sejam, quase integralmente, de gênese federal, porque são naturalmente fiscalizados pelo Órgão Concedente e pelo Tribunal de Contas da União, evitando, assim, o bis in idem. Nessa senda, vale destacar excertos do voto por mim proferido no Acórdão APL TC nº 0805/11 (Processo TC nº 3912/09), em Sessão Plenária realizada em 05/10/2011, que se encaixa de forma confortável ao caso em crivo, *ipsis litteris*:

“Reiteradamente, a União consigna em suas Leis de Diretrizes Orçamentárias que na hipótese de celebração de convênios com cidade cuja população seja inferior a 50 mil habitantes a contrapartida local não será inferior a 3% nem superior a 5%. Nestes casos, na maioria das vezes, a participação das Comunas é apenas simbólica.

Não se pode olvidar que referidas pactuações são fiscalizadas pelos Órgãos Concedentes (convênio) ou Contratantes (contratos de repasse) da União (controle interno), os quais aos constatarem indícios de desvios, malversação de recursos ou outras formas de prejuízo ao erário, encaminha-as para julgamento no TCU. Em situações dessa natureza, é preciso verificar se existe razoabilidade em demandar esforços, por parte da Corte de Contas local, na análise de tais ajustes, visto que o custo do controle externo exercido pode suplantar o benefício que se desejaria auferir. Em outras palavras, a relação custo/benefício tem que se mostrar favorável, sob pena de não se estar cumprindo adequadamente a função constitucional de controlar externamente a Pública Administração.

A princípio, poder-se-ia falar em prejuízo à fiscalização das verbas locais, argumento desvestido de razão. Explico: vencidas as formalidades atinentes ao ajuste (convênio ou contrato de repasse), o conveniente/contratante é compelido a abrir conta bancária específica para receber os recursos da União e, por intermédio dela, proceder ao pagamento de fornecedores/prestadores de serviços.

Ao realizar o depósito da contrapartida, em conta específica, a verba lá alocada deixa de pertencer estritamente ao município conveniente para ser parte integrante do convênio ou contrato de repasse. Tal afirmação encontra esteio no parágrafo único, art. 12, do Decreto Federal nº 6.170/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênio e contratos de repasse, verbis:

*Parágrafo único. Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, **os saldos financeiros remanescentes**, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, **serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos**, no prazo improrrogável de trinta dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.*

A partir do instante da entrega das disponibilidades municipais à conta do convênio, aqueles recursos ficam inteiramente vinculados à consecução do objeto do ajuste. Caso este não seja alcançado, necessária será a devolução integral do valor depositado ao órgão concedente.

Sem embargos, em tese, ao Concedente/Contratante, jurisdicionado do TCU, incumbe o amplo acompanhamento e exame da aplicação das verbas postas à disposição do Conveniente/Contratado, por intermédio de técnicos próprios e com o auxílio do SINCOV. Porém, tal mister não afasta a possibilidade de fiscalização por parte do Controle Externo

regional que, a meu ver, deve cingir-se a apreciação e julgamento daquelas situação em que a vigilância não seja mais onerosa que o proveito dele decorrente.

Tangencia a razoabilidade exarar decisões imputando valores diminutos cujos custos da busca pelo ressarcimento ao erário superam, em muito, o possível retorno. Não digo que se relevem tais falhas, pois, para fins de apreciação e julgamento do emprego de verbas públicas, descabe a aplicação do princípio da insignificância. Mesmo não sendo sensato imputar valores de pequena magnitude, pelos motivos antes expostos, a conduta do agente público há de ser mensurada e devidamente censurada.”

Dessa forma, é cabível representação ao TCU, fiscal natural, à CEF, ao Ministério das Cidades e à FUNASA, Órgãos Concedentes/Contratantes, para adoção das medidas que julgarem apropriadas.

Ante o exposto, voto no sentido de:

- 1. julgar irregulares as despesas com as obras de recuperação de estradas vicinais;*
- 2. imputar débito ao Sr. João Bosco Cavalcante, Prefeito Constitucional de Serra Grande, no valor de R\$ 127.310,00 (cento e vinte e sete mil reais), em função de despesas não comprovadas com serviços de recuperação de estradas vicinais;*
- 3. aplicar multa pessoal ao Sr. João Bosco Cavalcante, no valor de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), com supedâneo no inciso III, do art. 56, da LOTCE/PB;*
- 4. aplicar multa pessoal ao Sr. João Bosco Cavalcante, no valor de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), em função do descumprimento da Resolução RC1 TC nº 0184/2011, com arrimo no inciso IV do art. 56, da Lei Complementar Estadual nº 18/93;*
- 5. assinar o prazo de 60 dias ao supracitado Prefeito para o devido recolhimento dos valores a ele imputados nos itens 2, 3 e 4, sob pena de cobrança executiva;*
- 6. recomendar à administração municipal de Serra Grande, no sentido de dar fiel cumprimento às disposições normativas atinentes à execução das despesas públicas, bem como de zelar pela estrita observância aos princípios que norteiam a Administração Pública e à Lei de Licitações e Contratos;*
- 7. comunicar ao CREA/PB acerca da ausência da ART referente à obra de recuperação de estradas vicinais;*
- 8. Representar ao Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal, acerca das falhas verificadas na pavimentação e drenagem da Rua Francisco Vidal de Moura (Convênio nº 0195400-45/2006, à FUNASA, notadamente, a respeito do excesso de custo detectado, no valor de R\$ 88.598,02, relativo à construção de 28 (vinte e oito) unidades habitacionais (Convênio nº 01368/2008) e, ambos os casos, ao Eg. Tribunal de Contas da União (Secretaria no Estado da Paraíba), a fim de que possam tomar as providências inerentes às suas competências.*

DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 5786/11, os Membros da 1ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, ACORDAM, à unanimidade, na sessão realizada nesta data, em:

I - julgar irregulares as despesas com as obras de recuperação de estradas vicinais;

II - imputar débito ao Sr. João Bosco Cavalcante, Prefeito Constitucional de Serra Grande, no valor de R\$ 127.310,00 (cento e vinte e sete mil reais), em função de despesas não comprovadas com serviços de recuperação de estradas vicinais;

III - aplicar multa pessoal ao Sr. João Bosco Cavalcante, no valor de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), com supedâneo no inciso III, do art. 56, da LOTCE/PB;

IV - aplicar multa pessoal ao Sr. João Bosco Cavalcante, no valor de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), em função do descumprimento da Resolução RC1 TC nº 0184/2011, com arrimo no inciso IV do art. 56, da Lei Complementar Estadual nº 18/93;

V – **assinar o prazo de 60**(sessenta) dias ao supracitado Prefeito, a contar da publicação deste ACÓRDÃO no Diário Oficial Eletrônico deste TCE, para recolhimento voluntário¹ dos valores a ele imputados, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, observado o disposto nos parágrafos 3º e 4º do art. 71 da Constituição do Estado;

VI - **recomendar** à Administração municipal de Serra Grande, no sentido de dar fiel cumprimento às disposições normativas atinentes à execução das despesas públicas, bem como de zelar pela estrita observância aos princípios que norteiam a Administração Pública e à Lei de Licitações e Contratos;

VII - **comunicar** ao CREA/PB acerca da ausência da ART referente à obra de recuperação de estradas vicinais;

VIII - **Representar** ao Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal, acerca das falhas verificadas na pavimentação e drenagem da Rua Francisco Vidal de Moura (Convênio n° 0195400-45/2006, à FUNASA, notadamente, a respeito do excesso de custo detectado, no valor de R\$ 88.598,02, relativo à construção de 28 (vinte e oito) unidades habitacionais (Convênio n° 01368/2008) e, ambos os casos, ao Eg. Tribunal de Contas da União (Secretaria no Estado da Paraíba), a fim de que possam tomar as providências inerentes às suas competências.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa

João Pessoa, 03 de maio de 2012

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Presidente e Relator

Fui presente,

Representante do Ministério Público junto ao TCE

¹ *Devolução – ao erário municipal;*

Multa – ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal – mediante a quitação de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código “4007” - Multas do Tribunal de Contas do Estado.